

**Весельська Л.А.**

*кандидат наук з державного управління, докторант кафедри  
глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою  
Національна академія державного управління  
при Президентові України*

## **ПРОТИДІЯ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Міграційна криза, що охопила держави-члени Європейського Союзу в 2015 році, не стала такою вже несподіванкою, як видається на перший погляд. Про це свідчать заздалегідь проведені серед членів ЄС конференції та саміти, передбачались наслідки внутрішньодержавних криз держав Північної Африки і Близького Сходу.

Так, з метою зближення політики співпраці в області міграції, ще в квітні 2015 року Європейська Рада закликала до організації міжнародної зустрічі на вищому рівні з деякими африканськими країнами походження і транзиту мігрантів. Саміт пройшов 11-12 листопада 2015 року в м. Валлетта на Мальті. Саме він визначив план дій держав на 2016 рік. У червні 2015 року Європейська Рада наголосила про необхідність також організувати конференцію на високому рівні з приводу західнобалканського шляху. Конференція відбулася 8 жовтня 2015 року в Люксембурзі. Конференція про маршрут через східну частину Середземного моря і Західні Балкани відбулася 10 серпня 2015 р.

Однак слід констатувати, що заходи, вжиті країнами ЄС не виявилися виключно ефективними. Одним із наріжних каменів ефективної міграційної політики є усунення чинників, що провокують нелегальну міграцію. Це вимагає всебічного співробітництва з третіми країнами, в тому числі країнами походження і транзиту. А цієї співпраці якраз і не вистачало, оскільки не існує можливості налагодити діалог у державах в період революційних конфліктів, занепаду легітимності державної влади та зниження ефективності державного управління. Простіше кажучи, діалог вести іноді просто ні з ким.

Межі відносин ЄС з третіми країнами у області міграції визначає «Глобальний підхід до міграції і мобільності» прийнятий в травні 2012 року і доповнює дії ЄС у сфері зовнішньої політики і співпраці з

метою розвитку. Кожні 2 роки комісія перевіряє реалізацію «глобального підходу» в спеціальній доповіді, яка згодом обговорюється Радою ЄС. Рада встановлює і приймає необхідну позицію ЄС з міграції на регіональному або міжнародному рівні шляхом проведення конференцій для діалогу. Приклади регіонального діалогу:

Рабатський процес – форум для діалогу держав-членів ЄС і інститутів з певними країнами Північної Африки, Західної та Центральної Європи і Економічного співтовариства західно-африканських держав;

Хартумський процес – форум для діалогу держав і установ ЄС з деякими країнами Північної та Східної Африки (Еритрея, Ефіопія, Сомалі, Південний Судан, Судан, Джібуті, Кенія, Єгипет та Туніс) і Комісією Африканського союзу.

Міграція є важливою частиною загальних відносин ЄС-Африка. В квітні 2014 року, під час 4-го саміту ЄС-Африка, ЄС і африканські лідери прийняли декларацію з питань міграції та мобільності (2-3 квітня 2014 г.).

Крім того, в квітні 2015 року Європейська Рада закликала до наділення держав правом розміщення Європейських офіцерів зв'язку міграції. У Висновках 9 листопада 2015 міністри внутрішніх справ вказали, що перші офіцери зв'язку мають бути розміщені в Ефіопії, Нігерії, Пакистані та Сербії у кінці січня 2016 року. У цьому контексті, даним інструментом Рада намагається різними способами запобігти нелегальній міграції.

На зустрічі у Валлетті в листопаді 2015 року ЄС і африканські лідери також наголосили на необхідності вживати заходів для розв'язання конфліктів, порушень і зловживань у сфері прав людини. Дії спрямовані на запобігання конфліктів, підтримку державного будівництва та верховенства закону, і допомога окремим країнам у забезпеченні безпеки та боротьби з тероризмом.

Крім того, співпраця з ЄС щодо розвитку має велике значення у вирішенні міграційних факторів. Так у травні 2015 року Рада підтвердила необхідність активізації роботи з вивчення взаємозв'язків між розвитком і міграцією. Моделлю стала ідея створення кризового цільового фонду ЄС для усунення причин нелегальної міграції і переселення у Африці. Урочистий старт його діяльності мав місце в

ході саміту в Валлетті 11-12 листопада 2015 року. План дій, складений на саміті, також підкреслив необхідність вирішення питань міграції та співпраці з метою розвитку та подолання зубожіння і покликаний запровадити:

- стимулювання соціально-економічного розвитку країн походження мігрантів, створення робочих місць для молодих жінок і чоловіків;
- підтримку опору цих країн у інтересах найбільш вразливих груп, у тому числі через розвиток сільських районів і підвищення продовольчої безпеки;
- сприяння залученню діаспор в країнах їх походження.

З метою обмежити фактори, які змушують мігрантів змінити місце проживання, у листопаді 2015 року ЄС і африканські лідери домовилися про необхідність поліпшення доступу до інформації про небезпеки нелегальної міграції та реалістичному зображенні умов життя в європейських країнах, які часто не збігаються з уявленнями про них в країнах походження мігрантів.

У відповідь на невідкладні гуманітарні потреби ще в березні 2015 Рада ЄС прийняла регіональну стратегію щодо Сирії і Іраку та загрозу ІГІЛ. Однією з тем цієї стратегії є масові переміщення населення у регіоні, включаючи масові притоки сирійських біженців у сусідні країни (Ліван, Йорданія і Туреччина), і збільшення міграції в ЄС у цілому. Стратегія також передбачає дії ЄС, спрямовані на запобігання регіональних побічних ефектів та підвищення безпеки кордонів, особливо Лівану, Йорданії і Туреччині.

Крім того, також в червні 2015 року, Європейська Рада рекомендувала більш тісну співпрацю з Туреччиною та іншими партнерами, у тому числі близькосхідними – Іраком, Йорданією і Ліваном. З цією метою передбачено допомога Лівану, Йорданії, Туреччині і інших країн у боротьбі з кризою, пов'язаною з сирійськими біженцями. У тому числі було виділено додатковий 1 млрд. євро на цілі Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців та виконання Всесвітньої продовольчої програми.

Одним з нових засобів протидії нелегальній міграції стало прийняття 20 липня 2015 року на рівні міністрів внутрішніх справ висновків про визнання деяких третіх країн в якості безпечних країн

походження. У результаті, заяви про надання притулку громадянам країн, які вважаються безпечними, будуть розглянуті швидше, хоча державні органи як і раніше повинні аналізувати кожну заяву в індивідуальному порядку. Рада рекомендувала, щоб першочергово усі держави-члени визнали країни Західних Балкан безпечними країнами походження.

Чи не новим, але одними з найбільш дієвих засобів запобігання незаконній міграції є повернення і реадмісія. Нормативною підставою процесу видворення небажаних іноземців є угоди про реадмісію, що дозволяють вислати їх у країни, з яких вони прибули. Реадмісія – це згода держави прийняти назад на свою територію громадян (а в деяких випадках, іноземців, які раніше жили в цій країні), які підлягають депортації з іншої держави. Відмова прийняти назад своїх громадян – це цілеспрямована політика деяких країн (наприклад, Китаю), який намагається збільшити свою діаспору за кордоном. Посольства цих країн відмовляють своїм депортованим громадянам у видачі паспорта або свідоцтва на повернення. Ще більш проблематичним є репатріація транзитних іноземних мігрантів. Механізм примусу для реадмісії – двосторонні і багатосторонні угоди. Їх підписання – одне з пріоритетних напрямків європейської міграційної політики. ЄС веде переговори і укладає з третіми країнами угоди про реадмісію, у яких прописуються правила повернення осіб, які не мають дозволу на проживання від імені всіх держав-членів ЄС. Поки що їх близько двадцяти.

Що стосується добровільних повернень, то політика повернення широко розглядається як важливий інструмент боротьби з нелегальною міграцією, обмежуючи небажаний стан, яким є незаконне перебування іноземців, а також виконує важливу превентивну роль. Як правило, для участі в програмі добровільного повернення заяву можуть подати дві категорії іноземців: іноземці, які подали заяви на міжнародний захист, а судовий розгляд по їх справі знаходиться у черзі або отримали негативне рішення і коли розгляд справи про надання толерантного перебування знаходиться в процесі або отримано відмову, або коли відмовилися від статусу біженця.

Проте, не дивлячись на досить ретельну підготовку до потоків мігрантів, ЄС не зміг передбачити настільки зростаючу динаміку міграції. Наприклад, за підрахунками Міжнародної амністії, з

2010 р – 2015 р міграція до країн ЄС через Угорсько-Сербський кордон зросла більш ніж на 2500 відсотків із 2370 до 60602 осіб.

Тому, з'являється не так багато нових засобів протидії нелегальній міграції, скільки еволюціонують вже відомі. Найдієвішим залишається візова політика і прикордонний контроль. У цілому, близько 2 млрд. євро було виділено Європейської комісією у 2008-2014 рр. на зміцнення кордонів ЄС, але тільки 700 млн. євро на поліпшення ситуації з біженцями та особами, потребуючими міжнародної охорони. Співпраця з прикордонними з ЄС державами-потенційними «транзитерами» мігрантів – це теж одне з напрямків еволюції даного засобу протидії.

Попередня перевірка консулом на етапі видачі візи (для осіб, що в'їжджають на територію країн ЄС легально) – теж важливий засіб попередження нелегальної міграції. Контроль на території держав-членів з точки зору загальної міграційної політики ЄС, є засобом двояким. З одного боку, ЄС підтримує в цьому зусилля окремих держав, а з іншого боку, стає все більш актуальним питання створення спільної міграційної поліції і спільного патрулювання спільних кордонів ЄС.

Амністія для нелегальних мігрантів є одним з Нових засобів протидії нелегальній міграції. Ця процедура дозволяє іноземцю легалізувати тимчасове перебування або в подальшій перспективі отримати право на постійне перебування, що у свою чергу дозволяє вийти з тіньової сфери і поступово інтегруватися у суспільство держави перебування. Загальними вимогами є певний час перебування на території держави, згода видати дозвіл на роботу або письмова згода роботодавця прийняти дану особу на роботу, вказівка на передбачуване для життя житло, наявність грошових коштів або майна, достатніх для покриття витрат на перебування і лікування даного мігранта та членів його сім, а також відсутність перешкод для легалізації у зв'язку з загрозою для національної оборони або державної безпеки, або охорони громадської безпеки та правопорядку.

Інтеграція не є засобом протидії нелегальній міграції, але є дієвим інструментом консолідації суспільства. Питання нелегальної міграції з ісламських держав особливо болюче для країн ЄС. І проблема лежить зовсім не у площині відмінності релігій, – європейське співтовариство у

цьому сенсі досить толерантне, – а у недостатній готовності інтегруватися у суспільство приймаючих держав. Підхід ЄС до міграції також розглядає питання інтеграції. Успішна інтеграція мігрантів до приймаючого суспільства має важливе значення для максимізації можливостей, що надаються міграцією для розвитку самого ЄС. Маючи це на увазі, ЄС просуває європейське співробітництво у розробці загальних підходів та обміну інформацією в даній сфері на рівні ЄС. Побудова діалогу і партнерських відносин з країнами походження і транзиту, заснований на солідарності і загальній відповідальності, також є важливим аспектом загального підходу ЄС до міграції.

З вищевикладеного випливає, що засоби протидії нелегальній міграції у Європейському Союзі розвиваються шляхом еволюції, оскільки їх ефективність недостатня у ситуації напливу біженців.

Разом з тим, з'являються і нові засоби, що дозволяють більш оперативно реагувати на нові виклики міграції. Однак ефективність і перших і других залежить від ступеня діалогу між усіма учасниками міграційного процесу, залучення всіх сторін у суспільні процеси. Причому результативною буде та діяльність, яка охопить всі стадії появи, переміщення і інтеграції мігрантів, а не тільки спрямована на боротьбу з негативними наслідками нелегальної міграції.

### **Література**

1. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016 : An official website of the European Union. – Електронний ресурс. – Режим доступу: [https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/17304/node/17304\\_en](https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/17304/node/17304_en).

2. EU migration policy delivering results thanks to partnership approach and investment in sustainable development : An official website of the European Union. – Електронний ресурс. – Режим доступу: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/31472/eu-migration-policy-delivering-results-thanks-partnership-approach-and-investment-sustainable\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/31472/eu-migration-policy-delivering-results-thanks-partnership-approach-and-investment-sustainable_en).